

<調査報告>

外国人技能実習制度の現状と課題 —JITCO の調査報告—

吉 田 美喜夫*

The Foreign Industrial Training and Technical Intern Training Program and the Role of JITCO

YOSHIDA, Mikio

1. はじめに

開発途上国から人材を受け入れ、彼らが技能実習を通じてわが国の進んだ技能・技術・知識を修得し、帰国後に母国の経済発展に生かすことを目的とする外国人研修・技能実習制度（この制度は、後述のように、2009年7月に法改正されたが、以下では、「外国人技能実習制度」と総称し、「本制度」と略称する）では、まず、研修生として1年間の研修を受け、その後2年間の技能実習に従事することになっていた。「研修」は入管法上就労ができない「活動に基づく在留資格」であることから、研修生は労働者ではないとされた。そして、技能実習に切り替わると、在留資格も「特定活動」となり、労働者として労働法が適用されるものとされた。このような研修生を受け入れる場合、日本の個別の企業が独自のルートで受け入れる「企業単独型」と、中小企業団体などが受け入れる「団体監理型」がある。後者が主要な受け入れルートであり、中小企業団体などが研修生の第一次受入れ団体となり、それを介して個々の企業（第二次機関）で研修・実習が行われることになる。この仕組みは、法改正後も変わっていない。

JITCO（国際研修協力機構）は、本制度において、受入れから帰国後のフォローも含めて一貫したサービスを提供する唯一の公式の機関である。そのサービスの内容は、関係機関・団体・研修生に対する支援・助言である。したがって、送出国の機関、受入れ監理団体および実習実施機関、実習生という三角関係の外にあって、本制度がうまく運用されるように側面から援助する役割を担うのがJITCOということになる。

このようなJITCOの役割を見た場合、本制度の現状と課題を明らかにするためには、

* 立命館大学法科大学院法務研究科教授

JITCO の調査は欠くことができない。そこで、2011 年 3 月 10 日、JITCO 本部において、本制度の現状と問題点に関する聴取り調査を行なった。被聴取者は、JITCO に来て 2 年になる部長である。現状を正確に伝える姿勢で我々の質問に回答された。しかし、本稿で紹介する本制度の評価にわたる部分は、JITCO の公式見解ではなく、部長の個人的な見解であること、および、発言の内容を意識した記述も含むことを断っておきたい。以下では、聴取り調査の内容を本制度に関する主要な論点に即して紹介することにする。

2. 研修生・技能実習生の在留者数と職種別内訳

(1) 受入れ状況

JITCO が関与している研修生・技能実習生は、年間入国者が 7 万から 8 万人に及び、在留者は、ピーク時では約 20 万人に上った。2008 年（平成 20 年）ころがピークであり、2009 年（平成 21 年）、2010 年（平成 22 年）と入国者も在留者も減少してきている。最近はリーマン・ショックの影響で、入国者が大幅に減少している。

分野でいえば、現在、農林水産業が増え続けている。農業の場合、1 農家あたりの受け入れ人数が、大体 1 人ないし 2 人なので、農業作業者が 6～700 人いる場合、受け入れている農家の数は、3,000 戸、4,000 戸、5,000 戸と非常に多くなる。普通の企業が受け入れる場合と比べ、農業では 1 機関あたりの受け入れ人数が非常に少ないので、社会的に見ると受け入れている広がりが見えやすい。

研修を終えて職種別に技能実習へ移行する申請者の推移を見ても、農業は年々増加を続けている。他の分野では、頭打ちの職種もある。例えば繊維関係は、ほとんど増えていない。建設関係は、景気の変動の影響が大きい。機械金属もリーマン・ショックで大分影響を受け、2008 年度と比べると、2009 年度は 25% くらいの落ち込みである。これに対し、農業だけは、リーマン・ショック後も全然影響はなく、増加を続けている。食品製造も増加を続けている。

(2) 実習生の今後の確保の見通し

実習生として中国の送出し機関が日本に送り出す人材は、希望すればだれでもよいということではなく、やはり日本側からいろいろリクエストがあり、ある程度、仕事を教えてそれを吸収するだけの素養を持っているとか、あるいは性格的にも協調性がないと困るとかの条件が課せられる。それをクリアする人材がいるかという点、最近では困難になっている。以前は、募集した人の中からそういう人材をすぐに選抜できたが、最近ではちょっと遠方の地まで送出し機関のほうで足を運び、それで人材の一次的な募集をしている。やはり中国の経済発展で都会に労働者が集中し、地方の人材が不足してきている。中国でも、今後、日本へ簡単に送れないことになるかもしれない。ただ、沿海部と内陸部とでは事情が違う。たとえば、内陸部の河南省鄭

州で話を聞くと、まだ人はいっぱいいるという。河南省は、人口が1億2,000万～3,000万である。発展のテンポが違うので、幾らでも送れるという話である。しかし、経済の発展が今後5年、10年と続くことになれば、わざわざ日本に行かなくてもよいということになる。

後述するように、今回の制度改革で1年目から最低賃金が適用されるので、手取りでも10万円を超えることが期待できる。経済発展してきた中国で就業できたとしても、この金額は平均的な賃金と比べるとまだ魅力はがあると中国では評価している。

3. JITCO の事業内容

(1) JITCO の法的性格

JITCO の法的性格は、財団法人である。法務、外務、厚生労働、経済産業、国土交通の5省が共同管理している。このような特徴は、関係省の寄せ集めになっているというより、本制度に必要なノウハウ、あるいはルールを、JITCO がまとめて関係の企業や団体に案内、指導、助言できる条件になっており、かえってワンストップサービスができるので長所である。もしこのような財団がなければ、入国手続については法務省入管局、労働関係については厚生労働省、各職種絡みでは国土交通省、外国の送出し機関との関係については外務省というように、それぞれ相談とか手続が必要になる。しかし、関係する部分だけをとりまとめて財団が置かれているので、いろいろな助言、アドバイス、あるいは支援ができることになる。また、強制的な権限は持たないし、何らかの法的効力のある勧告はできないが、地方駐在の職員が企業との関係者と顔なじみになり、親身になって指導、アドバイスしている。民間の団体の者としてできる範囲のことは最大限いろいろ努力している。

(2) JITCO の巡回指導

JITCO には地方駐在事務所が全国で17カ所ある。地方駐在事務所の主な業務は、巡回指導である。事務所の管内の研修生・実習生を受け入れている事業所、あるいは受入れを行っている監理団体を直接訪問して、技能実習の実施状況や技能実習生に対する労働条件の管理状況、生活状況について調査を行う。調査方法は、企業、団体の関係者から話を聞く、あるいは、強制的な調査権限はないので、任意で関係の書類、帳簿を見せてもらう。研修生・実習生にも直接面談をして話を聞く。その際、企業の施設の敷地の中で話を聞くと、どの程度、客観的な内容の話をしてもらえるかは不確かという問題がある。

1年間の巡回指導の回数は、2009年度で1万953件、企業数は9,556である。実際に受入れを行っている事業所は、この倍くらいある。したがって、1年では全部回り切れず、大体2年で一通り回ることができるといった状況である。指導対象は、とくに選ばず、無差別に行く。調査対象の選定の考え方、基準については、その年その年で、対象をある程度まとめてやって

いる。しかし、一度もチェックに入らないということが起こらないような選び方にする。2010年度は、前年度より多くの対象を回る計画が組まれているので、2年に1回よりもう少し頻度も高い確率になる。問題事例が多そうなところは、ある程度経験的に見えてくるので、そういったところを重点的に調査するという方法もある。

出向く際、事前にアポイントを取る。不意に行って、あれを見せろ、これを見せろというやり方ではない。したがって、相手は訪問に対して態勢を整えることが可能である。事前にアポイントを取って行っているのは、受入れ企業では、責任者である社長や専務が、一人何役も兼ねて飛び回っているの、いきなり行っても、「今ちょっと責任者がおりません、別の日に来てください」という対応をされてしまうからである。そのため、事前のアポを取って行ったほうが効率的な巡回指導ができる。ただ、若干の件数であるが、重大な問題をかかえる事案と思われるケースについては、事前のアポなしに行く場合もある。

巡回指導においては、法令違反があれば論外であり、もしそのような行為をすれば情報は関係機関に伝え、不正行為認定を受けて受入れ停止になる、という指導をしている。制度の運用について、粘り強く指導していけば、適正な運用ないし制度の定着はできていくと考えている。

巡回指導をした結果、問題のあった項目で一番多いのは、技能検定、上位級の受験実績なしである。この問題はのちに説明する。2番目が雇入れ時の健康診断の未実施である。その他の問題では、健康保険未加入、厚生年金保険未加入、技能実習記録が未作成、賃金控除協定の未締結、口座払いの同意書なしである。上から10番目くらいで、割増賃金の不適正な支払いが出てくる。いわゆる低賃金労働の増加や残業手当も1時間300円、400円しかもらえないといった話が結構聞かれるが、実際に企業に行って調べてみると、賃金の不払いの事例は出てこない。ただ、残業の法定割増率を満たしていない事例が2009年度で約1万件中の191件、比率は2%である。

巡回指導の結果、不適正な事例が出てきた場合、改善を求める。内容的に、悪質な場合、関係の行政機関、すなわち労働基準監督署、入国管理局に通報する。しかし、賃金不払いや過少支払いについて、JITCOとして判定し、それが年間何件であったという統計はない。巡回のとき、宿舍もしっかり見て、不適切なところがあれば指導している。

巡回の経費について、現状では限られた予算と限られた人員で最大限の効果を上げるように運用している。効率的な訪問に心がけており、離れたところを2カ所行くというよりも、地域やルートを考え、複数のところを回る計画を立て、予算の効率的な執行を図っている。予算は2009年度より2010年度は減ったにもかかわらず、回る件数、回数は増やそうとしている。訪問巡回指導事業は、厚生労働省の委託事業である。委託予算も、最近は年々減少傾向にある。減った予算で効果的な対応を工夫してやっていかざるを得ない。

受入れ企業では、自分の事業を発展させたいと願っており、実習生を受け入れ、それを何らかの刺激にして、さらに事業規模を拡大したいと考えている。監理団体にしても、受入れの人

数を拡大したい、という願望を持っている。それを実現するには、制度の適正な運用をすべきであることを説明し、理解してもらう必要がある。

(3) 実習生に対する相談活動

JITCO では、母国語を話す相談員を配置し、実習生の電話・手紙等での相談に応じている。中国語、インドネシア語、ベトナム語のほか、最近ミャンマー語での相談を始めた。実習生は、平日は勤務があって相談する時間がない場合が多いので、土曜日にも相談を実施している。相談件数が一番多いのは中国語による相談で、2009 年度では 2,254 件であった（全体で 2,909 件）。

相談内容としては、時間外研修、賃金未払い、賃金の不正、時間外・休日勤務、不当な労務管理、強制貯金、途中帰国関連、経営悪化の影響などである。

件数的に一番多いのは、制度に関する相談である。実習生は、手当が少ないという前に、日本の制度では、私たちはどのくらいの時間外手当がもらえるか、あるいは 1 週間の労働時間はどのくらいかといった日本の制度の枠組みを電話で聞いてくる。制度についての基本的な知識を身につけた上で、次に電話かけてくるときは、具体的に「私たち、これしかもらっていない、どうしたらいいでしょう」といった話になる。そういった事案については、関係行政機関に通報するとともに、地方駐在事務所にも情報を流し、地方駐在事務所ではこの相談の内容を踏まえて、企業を訪問する際の調査の資料にする。事案の内容によって緊急性を要すると判断されるときには、地方駐在事務所は速やかに現場へ行くという形で確認する。また、毎月、関係行政機関に、母国語相談で聞いた事案で重要な内容については情報提供している。

母国語相談の事例の取扱いの難しさは、実習生の一方的な申立てだという点である。その事案が本当に不払いなのか、残業手当についても雇用契約書に記載したものに満たないのか、労使協定に照らしてどうなのか、労基法違反かどうかは、電話で聞いた限りでは分からない。地方駐在事務所や関係の行政機関も、実際に調べてみないと本当かどうかは分からない。そういう意味で、最終的に賃金の不払いがあったという形での統計数字を示すことはできない。つまり、調査権限がないので、助言、指導という意味での調査にとどまるからである。

実習生の労災認定の第 1 号が出たという状況を捉えて、制度の問題点を指摘する見方もあるが、労災補償制度で救済申立てできたのも、支援する方々や弁護士のサポートがあつてのことなので、JITCO の母国語相談でも実習生が困難に直面していることが分かれば関係機関にもその情報を流している。労働条件が不適切、生活の管理も厳しいという事例はなくなっていないであろうが、最近では、実習生に対応の仕方を指導・案内し、救済を求めうように改善策を講じている。

(4) 送出国政府機関と JITCO の定期協議

現在、JITCO は、送出し・受入れをしている 15 カ国との間で協定ないし枠組みを作って事

業を行なっている。年に1回くらい、それらの15カ国にJITCOからミッションが行き、協議をしている。

送出し機関のシステムについては、まず送出し国政府があり、その政府の窓口機関として、JITCOがカウンターパートにしている機関がある。多くの場合は労働省関係の部局である。定期協議の場合、この送出し国の窓口機関と協議を行う形になる。したがって、協議の相手は、基本的には政府機関、あるいは政府系の機関になる。

送出し国は、政府、窓口機関の傘下に実際に送出し業務をしている送出し機関が置かれている。多くの場合、送出し業務をしたいという者からも申請を受けて、認可している。政府機関、あるいは政府系の機関が送出し機関としての適性を備えていれば、認可されて送出し業務に従事するという形になる。送出し国政府の窓口になっている政府機関との定期協議、あるいは窓口機関が認可をしている送出し機関に対する説明会、セミナーといったものをこのミッションの任務として行っている。

定期協議では、本制度に関係する広範な問題を扱う。最近の定期協議では、2010年7月に改正入管法が施行されたので、入管法改正に関するその前後の状況説明、制度の新しい基準、重要な変更点の説明と、制度施行後の受入れの状況、統計的な状況を説明する。

送出し国によっては政権が変わると窓口機関も変わるとか、送出し機関を認可するルールが変わることもあるので、送出し側での組織の変更、機構の変更、あるいはルールの変更といった問題も協議の中で扱う。

人身取引や賃金の不払いなどの問題については、最近の定期協議の事例には含まれていない。賃金関係では、賃金の不払いがないようにすることや、研修生・実習生の処遇が適正に行われるように指導してほしいという要望が伝えられている。賃金の不払いについては、現地で新聞報道されるような事例が時々あるので、定期協議で、その事案についての説明、あるいは善処、対応について説明をしている。

4. 技能実習の対象職種の拡大

(1) 移行対象職種

研修と技能実習（現在は最初から技能実習生である）のため、トータルで3年間の在留が認められている。そして、最初の1年が終わると2年目へ移行する際、技能検定試験を受け、技能検定試験の結果、一定の水準に達していないと2年目、3年目への移行が認められない。現在、技能実習に移行する対象となる職種・作業は、職業能力開発促進法に基づく技能検定によるものとJITCO認定によるものを合わせて66職種・123作業である。

ところで、1年目から2年目へ移行する際に、技能検定試験において合格することが必要であるが、実際には、技能検定試験の制度が置かれている職種は限定されている。そこで、技能

検定試験がないために、1年目から2年目へ移行できないということを避けるため、また、関係の業界からの要望もあり、関係の業界も一緒になって検定試験を作っている。いいかげんなものを作ると、3年の在留ができるようになり、業界、業種にとってはメリットが大きいので、果たしてその業種、職種、作業について、3年間の在留を認めるだけの内容があるかが問題となる。そこで、移行認定のための新たな検定試験の創設については、JITCO において有識者8名からなる評価委員会が設けられ、審議の上、検定試験の創設を認めるかどうか判断される。その際、評価委員会には、オブザーバーとして、JITCO だけでなく関係する行政庁も出席して検討する。そして、委員会で議論する前に、書類の段階で各行政庁に事前の検討を求め、あらかじめ意見の集約もする。そういったプロセスを経て、新たな検定試験を認めるかどうか決定される。

それ以外の職種は、各業界において、みずから公的な技能検定試験を設けている職種である。JITCO 認定職種の試験実施機関として、歴史的に実績のある団体である全国農業会議所、大日本水産会、水産加工業協同組合連合会などが当たっている。

(2) 検定試験の創設について

新しい検定試験の創設に関する委員会について、当然、議事録的なものは作成されているであろうが、議事録や判断基準は公表していない。委員会では辛らつな議論が行われており、そういう審議を経て評価が加えられ、新しい試験の成立が認められるという事情に鑑み、それらの公表はされていない。

新しい試験の職種認定が行われた例として、この2年間で2回あった。それらの審議には時間がかかったが、結局は認定された。これまでも却下された例はない。なぜなら、認定をする前に、ある程度準備をして、こういう形であれば認定になじむという指導ののち委員会に上程されるので、問題があったとしても、その前にクリアされているからである。ただ、それでも色々議論があり、すんなり認定が行われるというものでもない。具体的な認定職種は、養殖業で、ホタテガイ、真ガキ養殖作業、ニット製品で、たてあみニット生地製造作業である。

技能検定制度に関する問題は、「技能検定上位級の受験実績なし」という現状にあることである。JITCO および厚生労働省では、本制度の目的は、日本で技術、技能を習得し、それを本国へ持ち帰り、活用してもらうという点にあるので、1年目から2年目への技能の検定試験を受けるだけではなく、2年目が終わって3年目に移る際、もう少し上のレベルの技能の検定を受けてもらいたいと考えている。そのため、トータル3年間しか在留できないが、3年在留してすぐ帰るのではなく、3年終わった段階でもう1回、一段上の最終的な技能の検定の試験を受けてもらう。受ければ修了証が出るので、それを持って本国に帰れば、本人のキャリアに役に立つ。ところが、それを受験するものが少ないのが現状である。訪問した企業の調査結果は、「受験実績なし」が59.5%である。したがって、一度簡単な技能検定を受けて、1年目か

ら2年目へ移行したら、あと2年目、3年目は淡々と技能習得活動をしているだけである。

5. 研修生に対する情報提供

(1) 送出国での研修

JITCOとして中国の送出国機関の視察も何カ所か行い、また日本の受入れ企業での技能実習の状況や日本へ来た直後の日本語の教育、講習、集合研修の状況からすれば、日本で勉強して働くという研修生の意欲は旺盛だといえる。

中国の送出国機関で、事前に日本語の教育も2カ月、3カ月実施して日本に来るが、その日本語教育は、日本から送られたテキストや送出国機関がみずから作成したテキストで行われている。日本語を教えている人も、現地の日本人の在留者であったり、現地の大学で日本語科を修了している者であったりする。日本語教育はしっかりした体制で実施されている。

日本に来てから、研修生は、受入れ団体が実施する講習を受けるが、その教育も昔の日本の教育といってよいような集団的な規律が取り入れられている。非常に規律正しい行動、訓練が行われている。トラフィキング（人身取引）の定義は、何らかの強制的な力によってとか、だまされてとかという要素、要件が必要であるが、それとはかなり違った状況の中で教育されている。

(2) 技能実習生手帳

技能実習生手帳は、それが実習生全員に行き渡り、中味を読めば、本制度に反する研修か否かが判断できることになるので、基本的には全員に行き渡るように配布されている。問題は、企業が受け取って、確実に実習生に配っているといえるかである。この点、配布の有無は巡回指導の際にチェックしているはずであるが、実際、巡回指導の中でチェックされているかはわからない。また、手帳を受入れ機関を通じてではなくて、本人に直に手渡しができるような手続にする可能性については、研修生が毎日入れかわり立ちかわりさまざまな場所で日本へ入国してくるので、それを実行することは困難である。結局、受入れ機関に郵送するのが基本的な方法になる。

なお、研修に関する契約書のモデルは作られており、5カ国語くらいある。中国語版、インドネシア語版、ベトナム語版などがホームページに掲載されている。

(3) 送出国機関の状況

送出国機関のうち、好ましい事例では、事前のトレーニングをしっかりやり、日本語もしっかり教える、いい人材を選択する、本国の家族に対するケアもしっかりやる。本国に残っている家族からすれば、日本に行った実習生の状況がどうなっているかは非常に気になる問題であって、定期的に家族に対して日本で働いている実習生の話を伝えるというケアとかも含めて

やっているモデル的な送出し機関もある。中国の事例であるが、推奨できる送出し機関と余り推奨できないところもあるという指摘を政府の窓口機関の人がしていた。送出し機関についての情報は日本では得にくく、仮に情報があっても、確認が難しいという問題もある。好ましくない送出し機関については、日本の行政でも情報を欲しがっており、そういったところからの入国は認めない措置も可能である。そういう意味での、送出し機関の選別もこれからの課題である。

6. 研修生に関する基本問題

(1) 就業条件の状況

実習生が過労死になるような長時間労働をしていたのは何年か前の話であって、最近の現場では、長時間労働以前の状況である。逆に仕事がないという話が結構ある。仕事がない中で実習生を抱えている。一度実習生を帰国させてしまうと、その後、また仕事が出てきたときに実習生を受け入れるためのつながりを維持することが難しくなる。そのため、2010年あたりから、仕事は少ないけれども実習生を抱えて技能を習得してもらっているという話が結構ある。中には、日本人の従業員の仕事は減らしても、実習生にはできる限り優先的に仕事を確保するという話もある。最近の相談事例でも、長時間労働で大変だというのは余り耳にしない。ただ、今後経済状況が変われば事情は違って来るかもしれない。

現在、繊維関係では、業界としても仕事の維持・確保が大変である。実習生の間に、どこへ相談に行ったらいいのかという話が携帯やパソコンを通じて知れ渡っているので、長時間労働を隠しながら労働させるということは困難になりつつある。違法な行為があれば、すぐ露見するので、過酷な状況は減ってきている。

(2) 保証金問題

今回の入管法改正による制度改正の一つに保証金の禁止がある。従前、送出し機関が日本に行く研修生、実習生から保証金を取っていた。借金をしてまで保証金を払って日本に来ていた。その保証金の分は日本で働かないと借金として残るので、不適切な労働条件であっても文句を言わずに働かざるを得ないという状況につながっていた。そこで、保証金は悪だという考えで、保証金制度はやめることになった。

今回の入管法改正の際の附帯決議にも、はっきり保証金の廃止が求められている。そして、保証金の廃止自体は、入管法の改正ではなくて、法務省令である上陸審査基準省令の中で、報奨金の徴収の禁止という項目が設けられた。これは唐突な措置という印象である。入管法改正の附帯決議で、初めて立法府の意思として保証金廃止が明確に出た。それを入管局の法務省令の中に盛り込んだわけである。入管局が言うには、高額な保証金を取ることは認められないと

いうことである。保証金を一律に全廃という話は事前に聞いていなかったもので、附帯決議に入った点については思い切った措置と受け止めている。

従来、保証金が書類のどこに記載されているかといえば、送出し機関と日本に行く実習生との間で交わされる契約文書の中に、保証金に関する項目が入っている。幾らか、どういった場合にそれを本人に返済するかが書かれている。これは、一時的に預かっているという建前であるから、無事に帰国したら本人に返すという規定が入っている。しかし、今後は、送出し機関に対して保証金は問題があつてだめだという話をする。ところが、この点については、国によって、理解を得られるところと理解を得られなかったところがある。というのは、日本以外の中東諸国やシンガポールなどへ労働者を派遣する場合には問題にされないのに、なぜ日本だけ保証金がだめなのか理解できないというわけである。最終的には、日本では絶対的な禁止条項だからだめだということで渋々受け入れてもらっている。この改正を送出し機関に周知徹底するため、JITCO のミッションが各国へ行つた際、この問題を大きなテーマとして徹底している。

保証金を出すという契約が現地で公序良俗に反して無効とする規範があるかどうかにかかわらず、日本では保証金を取つてはいけないルールになっているのであるから、そのことを日本に来た研修生が知れば、やがてはそのことが送出し国にも伝わって、保証金を拒否することができるようになるであろう。したがって、技能実習生手帳の中にそのような内容が書かれていることが大事であるので、新版には記述されるはずである。また、入国時に公的保護に関する講習を大体丸一日、8 時間行かうが、その際、入管法令の関係の説明のところで、新しい制度では保証金が廃止されているということを説明する。なお、入管法のテキストと労働関係法令のテキストの 2 冊があり、それを 1 冊ずつ実習生に配布することになっている。

(3) パスポートや携帯電話の保管問題

研修生が携帯電話で同国人と情報交換し、別の会社のほうが待遇がいいと勧誘され、失踪することがある。そのような問題の発生を心配して、受入れ機関が携帯電話を預かるという事例も実際にある。そういう事例を踏まえ、携帯電話や旅券、預金通帳は、基本的に本人保管であるべきことを巡回指導やセミナー、講習会で案内している。

最近では、実習生がパソコンを持って来日し、ネットで本国の人や家族とコミュニケーションを取るという例が増えている。自分たちの会社の処遇と他のところの処遇とを比較して、うちはちょっと悪いということで、苦情を述べる可能性もある。

また、旅券とか外国人登録証明書は、本人の身分確認のために必要な文書であるから、強制的に預かってしまうと法令違反にもなりかねない。この点の指導はしている。しかし、中には大切な旅券を預かってほしいという実習生もいる。街へ出て身分確認をする際、外国人登録証で足りるので、旅券自体は部屋に置いておく。しかし、部屋に置いてなくなったら困るので、社長に預かってほしいという人もいる。この点、頼まれてもだめですよということは JITCO

のパンフレットでも指導している。100%そういう事例がなくなるまでにはなっていないので、引き続き指導していくしかない。

(4) 実習先の変更

実習を始めてから思っていたイメージと違うという事態が起こった場合、別のところへの変更はありうるが、変更の理由が問題である。一番多いのは、実習先の倒産、事業不振で倒れかけていて事業の継続ができないといったような場合である。このような場合、実習生が継続的に日本で実習を続けたいという希望を持っていれば、別のところへ斡旋する。監理団体の傘下の企業で、同じ業種、同じ職種の別の企業があれば、受入れ可能性を打診し、人数枠も勘案しながら、他の企業へ移す。基本的には倒産の場合が該当するが、それ以外に経営者と実習生との間で何らかのトラブルがあって、実習の継続ができないときは、実習生に非がなく、実習生も続けて実習したいという場合であれば、同様に対応する。ただし、本人の好き嫌いといった理由で変えたいというケースになると難しい。特別な理由の場合であっても、監理団体が認めて変更することを検討する可能性はあるが、通常では変更にはならない。

研修先を変更する場合について、JITCO は研修の場所を斡旋し、監理団体と企業の間を取り持つという考え方をしている。もっとも、JITCO も職業紹介事業の許可を受けているので、直接に斡旋できないわけではない。しかし、第一義的な責任は監理団体にあると考えている。したがって、監理団体が他の移籍先を検討する。JITCO は、情報提供などでサポートする。監理団体が受入れ機関に打診し、受入れの枠の有無を確認して移籍するのが通常のパターンである。監理団体にも受入れの条件がない場合、JITCO が直接出ていくという場面が全くないわけではないが、そのような事例は最近あまりない。

7. 本制度に対する内外の批判と評価

(1) 人身取引が存在するか

近年、新聞、国会などで本制度に問題があると指摘されている。低賃金雇用であること、旅券を取り上げるとか、預金通帳を本人に直接持たせないとかいったような、実習生に対する管理上の問題が指摘されている。ただ、そういう事象を捉えて、本制度が人身取引の事例であふれているということはない。たとえ1件でも2件でも、入国管理局において、人身取引の被害者がいるといった指摘はない。JITCO で勤務歴が5年、6年に及ぶような人の話でも、今まで人身取引という事例があったという認識はない。もっとも、賃金不払いといった事例は聞くが、人身取引の被害者がいるという認識はないので、人身取引の案件の概数とか対応をまとめた資料も存在しない。

国連で、人身取引の被害者が最も多い国の一つとして日本が挙げられる。このような国連の

認識と JITCO の認識とのギャップは気になっている問題である。国連のレポートなどで研修技能実習生が人身取引の被害者であるような印象を持たれる内容が記されているが、JITCO としては合点がいかない。コンテナの中で住まわされ、気温 10 度で暖房がなく、汚れた水を飲み、床の上でそのまま寝ているなど、研修生からさまざまな証言を聞いたとする表現のままで世界中にばらまかれている。JITCO としては、本制度の積極的な面が必ずしも広まっていないと思っている。ネガティブな面は指導して是正をしていく必要があるが、いい面は育てていく必要があると考えている。

(2) 不正行為の現状

人身取引とまでは言えないけれども、賃金の不払い、過少払いなどの問題があったと判断した案件については、法務省の不正行為に関する統計がある。法務省は毎年、本制度について不適正な事例があったものについては、不正行為認定をし、統計を公表している。そして、それにかかわった受入れ団体、受入れ企業に対して受入れ停止処分を行う。

この点に関し、類型別不正行為認定件数として不正行為の内容を分析した統計がある。これは法務省が個々の企業なり団体に立入調査をして、関係の帳簿などを調査して下した判断である。一番多いのが労働関係法規違反（平成 21 年 123 件）、次に多いのが研修生の所定時間外作業（121 件）、名義貸し（96 件）、悪質な人権侵害行為等（31 件）である。

以上のような法務省の不正行為認定で、労働関係法規違反が一番多いとか、所定時間外作業の違反が 2 番目であるなど労働関係法規絡みの不適正な事例が件数的に目立つ。しかし、それが人身取引といえるかと言えば、定義の問題になってくる。そのような事例が好ましくないことは言うまでもない。したがって、それらをできる限りなくすキャンペーンや講習会を行うし、現地に行って直接の指導、助言もするようにしている。

8. 入管法の改正と今後の課題

(1) 入管法改正の背景

2009 年 7 月の入管法の一部改正が行われたのは、従前の制度において、本来の目的を十分に理解しない機関によって、研修生を低賃金労働者として扱うといった問題が生じるなど早急な対応が求められていたからである。入管局が制度改正に着手する前に、政府レベルないし各方面で、この制度についての議論があり、とくに閣議決定で規制改革推進のための三カ年計画が定められ、本制度についての問題点の指摘と、それを改正する方向性が盛り込まれ、それを受ける形で入管法の改正が行われたのである。そのような検討の中で、本制度の改革の理由として、人身取引であって到底許されないといった問題意識はどこにもなかった。低賃金労働、不適正な管理という問題で批判が出ているという認識である。

(2) 入管法の改正内容と影響

今回の改正で一番大きなポイントは、1年目の在留資格の変更である。従前は「研修」であり、独特の在留資格であった。実務研修というのは、外見上就労していることと区別がつかない。生産ラインで、日本人の従業員に混じって生産に従事していながら、それは労働ではないとされた。研修生だから賃金はもらえない。研修手当を受け取ることができたが、大体平均して月6万円前後である。最低賃金にも到底及ばない金額である。

研修生は、残業ができるかという、それはできないというのが行政機関の考え方である。あくまで学ぶために来ており、労働者ではないからである。幾ら仕事が忙しいからといって、残業させてはいけませんということを20年前から言ってきた。ところが実際には、会社の仕事が忙しいとき、日本人が働いていて、夕方5時、6時になって研修生だけ帰るわけにはいかず、そのまま残り、外見的には残業といわれるような行為をしていた。その場合の残業手当が労基法に基づく金額かというそうではなくて、研修手当であるため、時給300円といった程度の金額でしかない。そういう処遇が、研修生から不満を呼び起こし、訴訟を起こす例も出た。そこで、1年目の研修という在留資格は良くないのではないかという認識になり、今回の制度改正になった。つまり、1年目から雇用契約の下で在留し、労働関係法令によって保護される在留資格になった。

もう一つのポイントは、従前、特定活動の中に包含されていた技能実習という活動を一つの在留資格にしたことである。

三つ目のポイントは、受入れ機関（監理団体）が、従前は、1年目の研修生のところだけ監理する責任を負い、2年目から雇用契約になると企業と実習生との直接の関係になり責任を負わなかったが、改正で3年目までを含めてトータルに監理団体が責任を負うことになった。つまり、監理団体は、その紹介した実習生が本国へ帰国するまで、適正な技能の習得、あるいは生活ができるように責任を負うことになった。これは、入管法の改正にあたり国会で修正が加えられた点の一つである。原案は、「監理団体の責任の下に技能の習得をする活動」という規定だったものを、「監理団体の責任及び管理の下に技能の習得をする活動」と修正された。

制度改正のポイントで、もう一つの点は、技能実習生が日本に来て、最初に1カ月なり2カ月受ける講習の中で、実習生に対して適用される入管法令、労働法令についての概要を説明することが求められた点である。さらに、何か問題があったときに、どこに相談すればいいのかという情報も実習生に対して教えることが義務づけられた。

(3) 入管法改正後の変化

制度が変わったことによって、従来発生していた問題が消えたということはない。ただ、1年目の研修が技能実習に変わったことによって、制度を運用する立場、会社の人、あるいは業者組合の人から見てやりやすくなったといえる。研修生は労働者ではないという今までの扱い

は、在留資格の説明が難しいし、説明しても分かってもらえなかったが、そういう問題は解消した。例えば農家の人に、実務研修という労働に近いことを認めておきながら、研修生は労働者ではないので残業はだめだという説明を理解してもらうことは実際難しい。残業も1年目から必要に応じて可能なので実習生にも分かりやすくなった。1年目も2年目、3年目も同じように雇用契約や労働保険の適用がある法的な立場にあるということで、随分すっきりしてきて良かったという意見、声を聞いている。

しかし、最低賃金法をクリアする金額を出さなければならないという点で、コスト的にはアップして、なかなか大変だという話はある。同じことをやらせて、従前だったら研修手当でよかったのに、今回は最低賃金法をクリアしなければならないということで、コストがかかるというわけである。

監理団体についても義務が増えた。3か月に1回以上監査をし、入管局に報告しなければならない。監理団体は毎月1回企業を回って、指導しなければならないので、経費がかさむ。監理団体の中には、今回の制度改革によって事業の継続が困難になったということを理由に、撤退するところもでてくる。適正にやろうと思えば思うほど、コスト面でいろいろな経費がかかってくるので、監理団体の中である程度振り分けが起こってくると思われる。JITCOとしては制度を健全な形で引き継いでいくところが生き残っていくと見ている。

(4) 今後の展望

今回の制度改革は、抜本改正ではなく緊急に手当てできる部分だけの改正である。したがって、今回の改正法の可決の際に、改正入管法の附則第61条で、「政府は、この法律の施行後3年を目途として、新入管法及び新特例法の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、これらの法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされた。3年後か4年後かはともかく、更なる改正の要否について議論することになるので、施行後の状況を把握することが必要である。JITCOとしては必要な指導、助言をしていくことになる。そのためにも、法改正によってどこが変わって、どこが変わってないかというところを細密に分析する必要がある。

また、本来行うべき研修ができていないことをチェックする仕組みがないのではないかとという点についても、制度枠組みを改正した後に実際に運用されているかどうかが問題であるから、新制度の履行状況をよく確認していく必要がある。例えば、法務省入国管理局も2010年の秋から重点的に新制度の履行状況を全国的に確認する作業を始めていると聞いている。具体的な調査対象は、入国した直後の講習（1カ月から2カ月実施）が適正に行われているかである。

（本稿は、科学研究費補助金・基盤研究(B)「東アジアにおける人身取引と法制度・運用実態の総合的研究」（課題番号 22330007）（立命館大学国際地域研究所・人身取引研究会）による研究調査の成果に基づく。）